

1952 **50** 1997



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT
DE LA DÉMOCRATIE LOCALE
ET RÉGIONALE**

Allemagne

ALLEMAGNE
Structure territoriale



Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale

Allemagne

Situation en 1998

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy: Germany

ISBN 92-871-3848-6

Etudes éditées dans la série «Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale» :

1^{re} édition

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2^e édition

La 2^e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal, République tchèque, Slovénie, Suède, Suisse.*

Pour toute information complémentaire, contacter :

**Division des collectivités territoriales, de la coopération transfrontalière
et de l'aménagement du territoire
Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex**

Tél. : +33 (0)3 88 41 22 36

Fax : +33 (0)3 88 41 27 84

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3847-8

© Conseil de l'Europe, mars 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

| | Page |
|---|-----------|
| 1. CADRE JURIDIQUE | 5 |
| 1.1. Dispositions constitutionnelles..... | 5 |
| 1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales et régionales..... | 5 |
| 2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES | 6 |
| 2.1. Principales subdivisions..... | 6 |
| 2.2. Données statistiques | 6 |
| 2.3. Structures spécifiques de zones particulières | 9 |
| 2.4. Réglementations régissant la modification des structures | 10 |
| 2.5. Services généraux de l'administration centrale au niveau local et régional et leurs rapports avec les collectivités locales et régionales..... | 10 |
| 3. ORGANES DE CHAQUE CATEGORIE DE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES | 13 |
| 3.1. Organe délibérant..... | 13 |
| 3.2. Organe exécutif..... | 14 |
| 3.3. Responsable politique des collectivités locales et régionales | 15 |
| 3.4. Chef de l'administration..... | 15 |
| 3.5. Répartition des compétences et des responsabilités entre les différents organes des collectivités locales ou régionales | 16 |
| 3.6. Dispositions juridiques concernant les structures internes des collectivités locales et régionales | 16 |
| 4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS..... | 16 |
| 4.1. Référendums | 16 |
| 4.2. Autres formes de participation directe | 17 |
| 5. STATUT DES ELUS LOCAUX | 17 |
| 5.1. Conditions à réunir par les candidats et mandat des élus | 17 |
| 5.2. Obligations et responsabilités des représentants locaux..... | 19 |
| 5.3. Conditions de travail..... | 20 |
| 5.4. Rémunération..... | 20 |
| 5.5. Représentation des sexes | 21 |

| | | |
|------------|--|----|
| 6. | REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATEGORIES DE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES | 22 |
| 6.1. | Principes régissant la répartition des pouvoirs..... | 22 |
| 6.2. | Compétences propres des collectivités locales et régionales | 22 |
| 6.3. | Participation des collectivités locales et régionales à la planification économique et à l'aménagement du territoire sur le plan national | 24 |
| 6.4. | Tâches déléguées aux collectivités locales et régionales en tant qu'elles agissent pour le compte de l'administration centrale | 24 |
| 6.5. | Propositions ou projets de loi conduisant à modifier sensiblement la répartition des compétences entre les collectivités locales ou régionales et le gouvernement central..... | 25 |
| 7. | ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES LOCALES OU AUTRES FORMES DE COOPERATION AUX NIVEAUX LOCAL ET REGIONAL | 29 |
| 7.1. | Coopération institutionnalisée aux fins d'accomplir des tâches d'intérêt commun..... | 29 |
| 7.2. | Dispositions législatives concernant les associations de collectivités locales au niveau national ou régional et relations de celles-ci avec le pouvoir central | 31 |
| 7.3. | Coopération entre les collectivités locales et régionales de différents pays | 31 |
| 8. | FINANCES | 33 |
| 8.1. | Impôts | 33 |
| 8.2. | Subventions reçues des instances supérieures | 35 |
| 8.3. | Brève description des dispositions relatives à la péréquation financière | 37 |
| 8.4. | Autres sources de revenus | 39 |
| 8.5. | Emprunts..... | 40 |
| 8.6. | Contrôle économique exercé par les instances supérieures | 41 |
| 9. | CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES | 42 |
| 9.1. | Contrôle administratif général des actes des collectivités locales et régionales | 42 |
| 9.2. | Types de contrôle..... | 42 |
| 9.3. | Recours ouverts aux collectivités locales et régionales contre l'exercice indu de contrôles administratifs | 43 |
| 9.4. | Vérification des comptes des collectivités locales et régionales..... | 43 |
| 10. | RECOURS OUVERTS AUX PARTICULIERS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES | 43 |
| 11. | PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL ET REGIONAL | 44 |
| 11.1. | Définition des principales catégories de personnel | 44 |
| 11.2. | Autorité chargée du recrutement | 44 |
| 11.3. | Effectifs du personnel | 44 |
| 12. | REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS | 45 |

Observation préliminaire:

La structure de l'Allemagne et la délégation de compétences prévue par la Constitution font de l'autonomie locale l'affaire des Etats (*Länder*). Comme les Etats règlent chacun de manière différente les questions relatives à l'autonomie locale, on ne peut présenter ici que les dispositions les plus fondamentales propres à la démocratie locale et régionale en Allemagne.

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles

Au niveau fédéral, l'autonomie locale est consacrée par l'article 28, paragraphes 1 et 2, de la loi fondamentale de l'Allemagne.

1.1.1. Le régime constitutionnel des Etats doit être conforme aux principes essentiels de l'Etat constitutionnel, républicain, démocratique et social au sens de cette loi fondamentale. Dans les Etats, les districts et les municipalités, les citoyens doivent avoir des représentants élus au suffrage universel direct, libre, égal et secret. Aux élections municipales et de district, les ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne ont également le droit de voter et de présenter leur candidature. Dans les communes, l'assemblée municipale peut remplacer un organisme élu.

1.1.2. Les communautés doivent avoir la garantie qu'elles sont habilitées à gérer toutes leurs affaires locales sous leur propre responsabilité, dans le cadre de la légalité. Les associations de communautés ont également le droit à l'autonomie, dans les limites de leur compétence légale et conformément aux dispositions législatives. La garantie de l'autonomie locale établit également la base de la responsabilité financière des collectivités locales. Cette base consiste dans le droit des municipalités de recevoir une partie des taxes perçues en fonction de la capacité économique de la collectivité locale et de fixer le taux des taxes locales.

Le principe de l'autonomie locale est également inscrit dans les constitutions des Etats qui comptent un échelon local de gouvernement.

1.2. Principaux textes législatifs concernant les autorités locales et régionales

Chaque Etat (autre que les villes-Etats) de l'Allemagne a établi les bases de l'autonomie locale, conformément aux dispositions constitutionnelles fédérales, sous la forme de statuts des municipalités et des districts ruraux (en Sarre, de la loi d'autonomie locale). A côté de ces lois fondamentales, selon la structure et l'étendue de chaque législation d'Etat, il existe également des lois spéciales telles que les lois électorales locales, des lois régissant les tâches des communautés, des lois sur les impôts locaux, et, dans certains Etats, des lois relatives à d'autres échelons administratifs locaux.

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

2.1. Principales subdivisions

Les principales subdivisions des collectivités locales de tous les Etats allemands, à l'exception des villes-Etats de Berlin, de Brême et de Hambourg, sont des municipalités (niveau local) et des districts ruraux (niveau régional). Les villes non rattachées à des districts ne sont pas intégrées au niveau régional; elles s'acquittent des tâches correspondant à ce niveau de leur propre chef.

Dans certains Etats, il existe un troisième échelon, celui des associations dites de municipalités (*höhere Kommunalverbände*). En Bavière, il existe des comtés (*Bezirke*), dans la Rhénanie-Palatinat, des associations de comtés (*Bezirksverbände*), en Bade-Wurtemberg et en Hesse, des associations de l'Etat pour les affaires sociales (*Landeswohlfahrtsverbände*), dans l'Etat de Rhénanie du Nord-Westphalie, des associations de districts (*Landschafts-verbände*) et, en Basse Saxe, le district de Frise orientale. Les associations de communautés s'acquittent de tâches pour le compte des communautés qui en sont membres, tâches que les unités territoriales plus importantes peuvent exécuter de manière plus efficace. Dans les autres Etats, ces tâches sont exécutées pour une partie au niveau de l'Etat.

Dans les villes-Etats de Hambourg et de Berlin, l'échelon administratif inférieur est celui des comtés (*Bezirke*): celle de Brême comprend les deux municipalités autonomes de Brême et de Bremerhaven.

Au-dessus des structures susmentionnées, il n'en existe pas d'autre qui puisse être qualifiée de régionale. L'échelon immédiatement supérieur est constitué par les *Länder* (Etats), et ceux-ci ont les caractéristiques d'un Etat national.

2.2. Données statistiques

2.2.1. Population (nombre d'habitants)

Villes-Etats

| | Comté le plus grand | Comté le plus petit | Total |
|-----------------|---------------------|---------------------|-----------|
| Berlin | 310 726 | 51 561 | 3 472 009 |
| Brême | 43 616 | 14 476 | 675 265 |
| Hambourg | 385 000 | 98 000 | 1 656 000 |

Autres Etats

| | Etat le plus grand | Etat le plus petit |
|--|--------------------|--------------------|
| District rural | 661 915 | 51 188 |
| Ville non rattachée à un district | 1 244 676 | 37 575 |
| Commune | | 5 |

2.2.2. Nombre total d'unités administratives

| | | Communes | | | Districts ruraux | Comtés | Zones peuplées non rattachées à une commune (zones militaires) |
|------------------------------------|--------------|----------------|-----------------------------|-------------------|------------------|--------------------|--|
| | | Total | Appartenant à des districts | Districts urbains | | | |
| Bade-Wurtemberg | Actuellement | 1 111 | 1 102 | 9 | 35 | | 1 |
| | 1950 | 3 384 | 3 374 | 10 | 63 | | 1 |
| Bavière | Actuellement | 2 056 | 2 031 ^a | 25 | 71 | 7 | |
| | 1950 | 7 116 | 7 068 | 48 | 143 | | |
| Berlin | Actuellement | | | | | 23 ^b | |
| | 1950 | | | | | ouest:12- est:8 | |
| Brandebourg | Actuellement | 1 691 | 1 687 ^c | 4 | 14 | | |
| | 1950 | 1 660 | 1 658 | 2 | 21 | | |
| Brême | Actuellement | 2 ^d | | | | | |
| | 1950 | 2 ^d | | | | | |
| Hambourg | Actuellement | | | | | 7 | |
| | 1950 | | | | | 7 | |
| Hesse | Actuellement | 426 | 421 | 5 | 21 | | |
| | 1950 | 2 687 | 2 678 | 9 | 39 | | |
| Mecklembourg-Poméranie occidentale | Actuellement | 1 079 | 1 073 | 6 | 12 | | |
| | 1950 | Non communiqué | | 4 | 20 | | |
| Basse Saxe | Actuellement | 1 032 | 1 023 | 9 | 38 | | 2 |
| | 1950 | 4 257 | 4 241 | 16 | 60 | | |
| Rhénanie du Nord-Westphalie | Actuellement | 396 | 373 | 23 | 31 | | |
| | 1950 | 2 384 | 2 247 | 37 | 57 | | |
| Rhénanie-Palatinat | Actuellement | 2 305 | 2 293 ^e | 12 | 24 ^f | | |
| | 1950 | 2 924 | 2 912 | 12 | 39 ^g | | |
| Saxe | Actuellement | 804 | 797 | 7 | 22 | | |
| | 1950 | Non communiqué | | | 29 | | |
| Saxe-Anhalt | Actuellement | 1 299 | 1 296 | 3 | 21 | | |
| | 1950 | Non communiqué | | | | | |
| Sarre | Actuellement | 52 | | | 5 ^h | | |
| | 1950 | 343 | 342 | 1 | 7 | | |
| Schleswig-Holstein | Actuellement | 1 131 | | 4 | 11 | | |
| | 1950 | 1 173 | | | 17 | | |
| Thuringe | Actuellement | 1 063 | 1 058 | 5 | 17 | | |
| | 1950 | Non communiqué | | | | | |

a Dont 975 sont des communes unitaires (*Einheitsgemeinden*) et 1 056 sont membres de 337 associations administratives (*Verwaltungsgemeinschaften*).

b Comtés (*Bezirke*).

c Dont 1 631 appartiennent à 158 districts (*Ämter*) et cinquante-six ne sont pas rattachées à un district.

d Divisées en dix-huit secteurs.

e Dont 2 255 sont des communautés locales incorporées à un nombre total de 163 communes associées (*Verbandsgemeinden*) et trente-huit sont des communes non associées (*verbandsfrei*) ou des villes (dont huit grandes villes qui font partie de districts).

f Plus une association de comtés (*Bezirksverband*).

g Plus une association de districts.

h Plus une association de villes (*Stadtverband*) similaire à un district rural.

2.2.3. Nombre de communes classées en fonction de leur population (au 31 décembre 1994)

| Population | Nombre de communes |
|--------------------------------|--------------------|
| Moins de 1 000 habitants | 7 260 |
| De 1 000 à 5 000 habitants | 4 861 |
| De 5 000 à 10 000 habitants | 1 202 |
| De 10 000 à 50 000 habitants | 1 292 |
| De 50 000 à 100 000 habitants | 109 |
| De 100 000 à 500 000 habitants | 72 |
| Plus de 500 000 habitants | 12 |

Population moyenne par Etat (*Land*)

81 538 603: 16 = 5 096 163

Population moyenne par comté^a (*Bezirk*)

65 001 279: 439 = 2 031 290

Population moyenne par ville non rattachée à un district (*kreisfreie Stadt*) et par district rural (*Landkreis*) ou par district (*Kreis*)

81 538 603: 439 = 185 737

Population moyenne par commune (*Gemeinde*)

81 538 603: 14 627 = 558

2.2.4. Superficie (en km²)

Villes-Etats

| | | Comté le plus étendu | Comté le moins étendu | Total |
|-----------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------|--------|
| Berlin | | 127,30 ^b | 9,80 ^c | 889,12 |
| Hambourg | | 160,50 | 50,00 | 755,30 |
| Brême | Ville de Brême | 29,71 | 5,02 | 326,55 |
| | Ville de Bremerhaven | 16,16 | 1,72 | 77,68 |

a En laissant de côté les Etats qui n'ont pas de comtés.

b Köpenick.

c Friedrichshain.

Autres Länder

| | Le moins étendu | Le plus étendu | Superficie moyenne |
|----------------|-----------------|----------------|--------------------|
| Commune | 0,11 | 405,14 | 24,11 |
| District rural | 147,00 | 3 058,25 | 813,16 |
| Comté | 4 279,64 | 17 528,90 | 8 368,73 |

Superficie moyenne des Etats (*Länder*)
 $356\,978,49 : 16 = 22\,311,16 \text{ km}^2$

2.3. Structures spécifiques de zones particulières

Les Etats de Bavière et du Mecklembourg-Poméranie occidentale comprennent chacun une île dotée de pouvoirs autonomes. En Bavière, cette île est la communauté de Chiemsee, située dans le lac du même nom. Sa superficie est de $2,6 \text{ km}^2$ et sa population de 407 habitants.

Dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale, l'île en question est Rügen, qui se confond avec le district rural du même nom. Sa superficie est de 930 km^2 et sa population de 80 466 habitants.

Il existe d'autres structures particulières dans les Etats suivants: Bade-Wurtemberg, Hesse, Basse Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie et Sarre.

En Bade-Wurtemberg, la zone entourant la ville de Stuttgart, capitale de l'Etat, fait partie de l'Association de la région de Stuttgart. Sa superficie est de $3\,654 \text{ km}^2$ et elle comptait, au 30 juin 1995, 2 562 000 habitants.

En Hesse, la structure spécifique est l'association suburbaine de Francfort (*Umlandverband*). Sa superficie est de $1\,500 \text{ km}^2$ et sa population de 1 500 000 habitants.

En Basse Saxe, l'Association du Grand Brunswick a une superficie de $5\,077 \text{ km}^2$ et une population de 1 170 400 habitants, et l'Association du Grand Hanovre, une superficie de $2\,289 \text{ km}^2$ et une population de 1 109 000 habitants (au 31 décembre 1995).

En Rhénanie du Nord-Westphalie, l'Association des communes de la région de la Ruhr comprend cinquante-trois communes autonomes. Elle groupe également onze villes et quatre districts. Sa superficie est de $4\,433,51 \text{ km}^2$ et sa population, de 5 402 000 habitants environ.

Dans la Sarre, l'association de la ville de Sarrebruck (Grand Sarrebruck), dont la superficie est de $410,63 \text{ km}^2$ et la population de 361 071 habitants.

Les villes-Etats susmentionnées, qui sont investies de responsabilités au niveau tant de l'Etat que de la commune, doivent également être considérées comme des régions dotées de structures spécifiques intégrées dans un gouvernement local.

2.4. Réglementations régissant la modification des structures

Les dispositions régissant la modification des structures ou des limites des collectivités locales sont similaires dans toutes les constitutions locales. Elles prévoient la modification des limites municipales et la dissolution ou la constitution de communes, dans l'intérêt général. Ces modifications sont des mesures administratives adoptées au niveau de l'Etat et qui, en règle générale, prennent la forme de lois. Dans certains Etats, une loi n'est pas nécessaire si les communes en cause s'entendent sur la modification des structures. En pareil cas, l'approbation par l'organe de contrôle municipal est suffisante.

Avant toute modification du tracé des limites, les communes et les citoyens concernés doivent recevoir la possibilité d'exprimer leur point de vue. En outre, les citoyens peuvent participer aux débats en utilisant les instruments prévus pour cette participation par la constitution locale en vigueur. A côté des administrations locales, l'organe de contrôle municipal et les associations municipales de niveau supérieur ont également vocation d'informer le public.

2.5. Services généraux de l'administration centrale au niveau local et régional et leurs rapports avec les collectivités locales et régionales

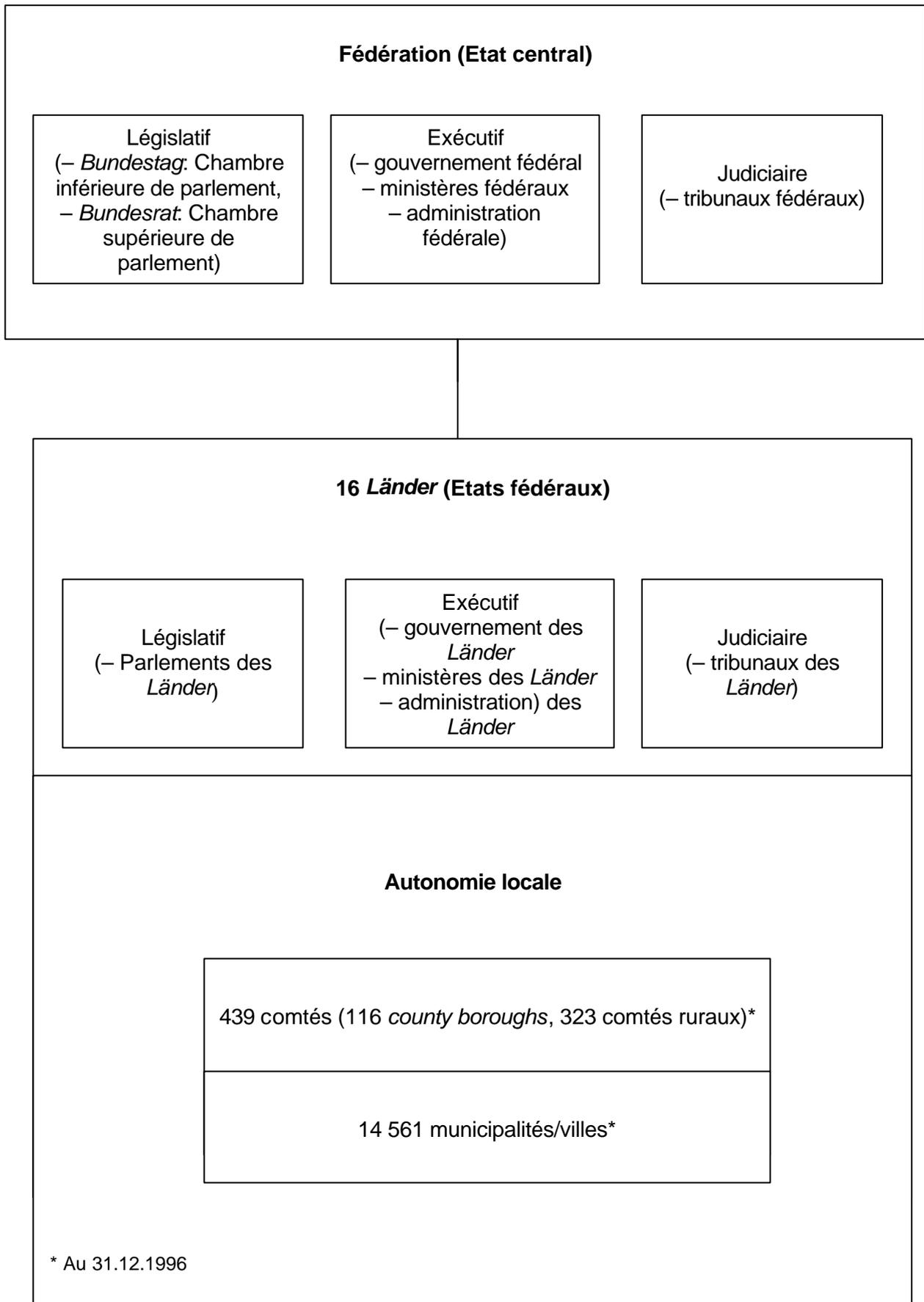
En règle générale, les services généraux de l'administration centrale au niveau local sont des sous-préfectures (*Landratsämter*).

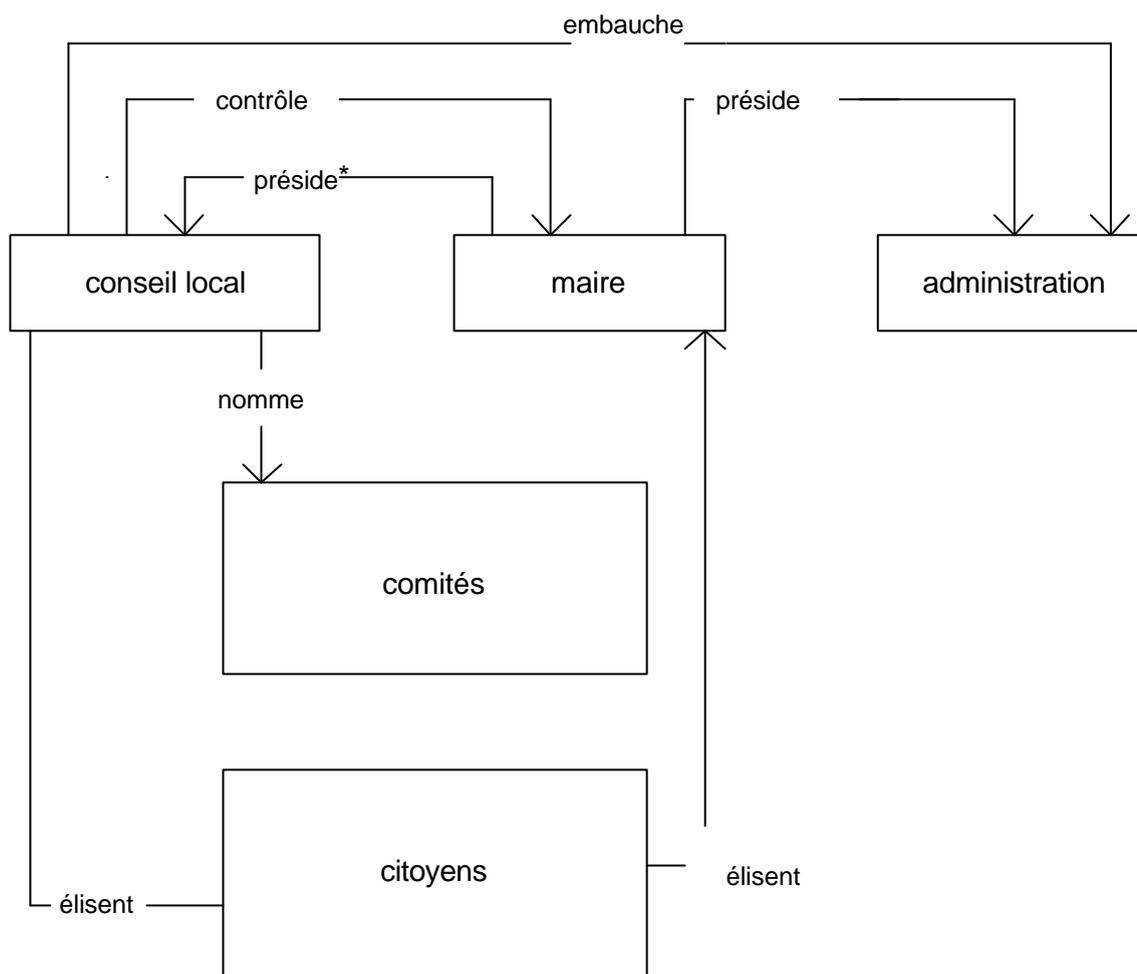
Dans certains Etats, il existe des administrations fédérales tant générales que spécifiques au niveau des collectivités locales. Dans l'Etat du Bade-Wurtemberg, alors que les administrations fédérales ont un domaine de compétence calqué sur celui des districts ruraux, elles ne connaissent pas toutes les affaires qui en relèvent. Dans les grandes villes rattachées à des districts (en règle générale, ayant au moins 20 000 habitants), et dans certaines associations administratives importantes (conglomérats de communes chargés de l'exécution de certaines tâches), les gouvernements locaux eux-mêmes s'acquittent des tâches fédérales à l'échelon inférieur de l'administration fédérale, à quelques exceptions près. Dans les villes non rattachées à un district, la commune s'acquitte de toutes les tâches d'administration fédérale relevant de sa responsabilité.

Il existe des organes administratifs spéciaux, qui ont à s'acquitter d'un nombre limité de tâches et sont chargés en premier lieu d'offrir des consultations sur des points spécifiques à l'organe administratif des services généraux. Il est fréquent que leur responsabilité s'étende à plusieurs districts.

En règle générale, la sous-préfecture (*Landratsamt*), qui est un organisme de l'Etat, est l'instance de contrôle des communes rattachées à des districts. Le contrôle des communes non rattachées à des districts et des districts ruraux s'exerce conformément à la structure de l'Etat en question. Si celui-ci est doté d'organes fédéraux de niveau intermédiaire, tels que les conseils de district (*Regierungspräsidien*), ces organes sont de ce fait des organes de contrôle municipaux pour les villes non rattachées à un district et les districts ruraux. Si l'Etat ne dispose pas d'organes fédéraux de niveau intermédiaire de ce type, l'organe de contrôle est le ministre de l'Intérieur compétent, qui est l'autorité de contrôle suprême dans tous les Etats.

Structure de l'Allemagne



Structure des collectivités locales

* A l'exception de Hesse, Basse Saxe; uniquement en tant que maire honoraire en Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein.

3. ORGANES DE CHAQUE CATEGORIE DE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

En vertu de l'article 20, paragraphes 1 et 2, de la loi fondamentale, tout le pouvoir de l'Etat fédéral émane du peuple et est exercé par le peuple dans le cadre d'élections et de référendums et par l'entremise d'organes spécifiques des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Pour les communes et les associations de communes, ce principe fondamental est exprimé plus explicitement à l'article 28, paragraphe 1, mais il doit être conforme aux principes de l'Etat constitutionnel démocratique au sens de la loi fondamentale.

Dans ce cadre, les Etats sont cependant libres de préciser davantage ces principes. C'est pourquoi il existe d'un Etat à l'autre des différences, dont certaines sont considérables, dans la forme et la conception juridiques des organes des collectivités locales.

3.1. Organe délibérant

3.1.1. Titre et composition

Toutes les constitutions locales prévoient la représentation du peuple par des organes élus. Ces organes peuvent porter des noms différents. Les désignations habituelles sont les suivantes: conseil municipal (*Gemeinderat*), assemblée municipale représentative (*Gemeinde-vertreterversammlung*), assemblée du conseil urbain (*Stadtverordnetenversammlung*), représentation de la commune (*Gemeindevertretung*), assemblée de comté (*Bezirks-versammlung*), conseil (*Rat*) et conseil de ville (*Stadtrat*). Au niveau du district, le terme correspondant est conseil de district (*Kreistag*).

Dans les comtés (*Bezirke*) de Bavière et de Rhénanie-Palatinat, l'organe compétent est dénommé assemblée de comté (*Bezirkstag*), tandis que les autres associations locales de haut niveau tiennent des assemblées d'association.

L'organe représentatif municipal est l'organe administratif local suprême et prend les décisions de caractère fondamental.

La composition des divers organes est régie par les constitutions locales applicables. Le nombre de leurs membres est fonction de la dimension de la communauté représentée. En règle générale, les membres sont élus par la population. Y font exception, dans certains Etats, les assemblées d'association des associations municipales de haut niveau. En pareil cas, les membres de l'assemblée sont choisis par les organes représentatifs municipaux qui appartiennent aux associations concernées.

Les maires sont élus directement par la population; en vertu de leur mandat, ils sont membres, et généralement présidents, des organes représentatifs municipaux. Dans certains Etats, ils n'ont pas le droit de voter sur toutes les questions examinées par ces organes.

3.1.2. Mode d'élection

Sous réserve de l'exception mentionnée à la section 3.1.1, les membres des organes représentatifs des communes, comtés, districts ou associations sont élus par la population dans des élections libres, au suffrage universel, secret et direct, pour un mandat de quatre ou cinq ans, selon les dispositions des lois électorales applicables sur le plan local. Les systèmes électoraux sont extrêmement divers.

Elections à la proportionnelle, avec des listes de candidats proposées par les divers partis. S'il n'y a qu'une seule proposition électorale valable, voire aucune, l'élection a lieu à la majorité simple.

Scrutin majoritaire avec péréquation proportionnelle. Ce système électoral est un système mixte à deux tours, dénommé également «élection proportionnelle personnalisée». Il comprend une élection à la majorité simple dans les circonscriptions électorales et une élection proportionnelle compensatoire sur la base de listes de réserve.

Dans un certain nombre d'Etats (Bade-Wurtemberg, Bavière, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse Saxe, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe), l'électeur peut donner plusieurs votes ou la totalité de ses votes à un seul candidat (cumul) et/ou partager ses voix entre plusieurs candidats ou propositions (panachage). A cette fin, chaque électeur dispose de trois votes au moins. Dans certains Etats (Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-Palatinat), l'électeur dispose d'un nombre de votes correspondant à celui des sièges à pourvoir. Dans de grandes villes comme Stuttgart ou Munich, chaque électeur peut exprimer soixante ou quatre-vingts votes, respectivement. Mais il ne peut donner plus de trois votes à un même candidat.

3.2. Organe exécutif

A la suite des réformes intervenues ces dernières années dans plusieurs Etats, l'organe exécutif est dans presque tous les Etats le maire ou l'administrateur de district (*Landrat*). En Hesse, dans les villes du Schleswig-Holstein et à Bremerhaven, c'est le conseil municipal (*Gemeindevorstand* ou *Magistrat*). Le conseil municipal se compose du maire, qui le préside, et des conseillers.

A Berlin, le bureau de comté (*Bezirk*) est l'organe exécutif. Ce bureau se compose du maire et de six conseillers.

Dans les sept comtés de Hambourg, les fonctions exécutives sont assurées par les assemblées de comté et les bureaux de comté (*Bezirksamt*). Les membres de l'assemblée de comté sont élus par la population du comté parmi ses habitants pour un mandat de quatre ans.

Le Bureau de comté est l'autorité administrative du comté et est dirigé par un chef du bureau (*Bezirksamtleiter*) qui est élu à la majorité des voix par les membres de l'assemblée du comté et nommé par le sénat de la ville de Hambourg.

Les maires, et dans certains Etats aussi les administrateurs de district, sont directement élus par la population dans des élections à la majorité simple. Dans plusieurs Etats (Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse Saxe, Mecklembourg-Poméranie occidentale et Schleswig-Holstein), ce ne sera le cas qu'à la fin d'une période transitoire.

3.3. Responsable politique des collectivités locales ou régionales

Les responsables politiques des collectivités locales sont les conseillers municipaux, les conseillers de district (*Kreisträte*), ou les maires ou les administrateurs de district (*Landräte*), (la constitution locale détermine le mode de répartition des compétences). Là où le maire/administrateur de district est également le chef des services administratifs, il doit appliquer les décisions de l'organe représentatif. Il peut exercer également une influence primordiale dans son propre domaine de compétences (en particulier en ce qui concerne l'exécution des affaires administratives en cours).

Dans les circonscriptions administratives où le bureau administratif de district ou l'administration de district (*Landratsamt* ou *Kreisverwaltung*) constitue l'échelon inférieur des services administratifs de l'Etat fédéral, l'administrateur de district (*Landrat*) est aussi, simultanément, le chef de ces services. Là où l'Etat fédéral s'est déchargé de ses responsabilités sur les communes, ces tâches sont assurées par le maire – quand il est également chef de l'administration.

En outre, les pouvoirs délibérant et exécutif sont unis par de multiples liens (coopération, surveillance réciproque et règlements de notification). La ligne de partage des responsabilités entre les deux organes n'est pas rigide; bien au contraire, elle est conçue de manière souple afin de permettre un transfert de responsabilités de l'organe représentatif au maire ou à l'administrateur de district. Le maire et l'administrateur de district représentent la commune ou le district, respectivement, sur le plan des relations extérieures.

3.4. Chef de l'administration

3.4.1. Titre et nature de la fonction; ses rapports avec l'organe délibérant

Dans la plupart des Etats, le maire/administrateur de district est aussi le chef de l'administration.

La Rhénanie du Nord-Westphalie et la Basse Saxe ont conçu leur administration locale sur le modèle britannique: ils s'étaient dotés de ce qu'on donne la «double direction» (*Doppelspitze*) – la charge de maire/directeur municipal comportait en premier lieu des fonctions de représentation, tandis que le directeur de commune ou de district était le chef de l'administration. Des dispositions transitoires sont actuellement en vigueur, reproduisant l'évolution qui s'est produite surtout dans les Etats du sud. En Rhénanie du Nord-Westphalie et en Basse Saxe, de nouveau, les maires seront à l'avenir également les chefs de l'administration. Les fonctions de directeur de commune ou de district seront abolies.

3.4.2. Mode de nomination

A l'avenir, les maires seront élus directement par la population dans tous les Etats. Le début de leur mandat ne coïncide pas nécessairement avec l'entrée en fonction de l'organe représentatif municipal (exception faite de la Rhénanie du Nord-Westphalie et de la Basse Saxe, où il y a au contraire coïncidence).

Les administrateurs de district sont élus directement par la population (Bavière, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe) ou par l'assemblée de district (Bade-Wurtemberg, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse Saxe, Schleswig-Holstein)

En règle générale, les maires exerçant leur fonction à temps complet, les administrateurs de district (en leur qualité de directeurs de l'administration) et les autres chefs du pouvoir exécutif sont nommés membres de la fonction publique à titre temporaire. Les maires qui servent bénévolement dans les petites collectivités sont membres de la fonction publique à titre honoraire.

3.5. Répartition des compétences et des responsabilités entre les différents organes des collectivités locales ou régionales

En principe, l'organe représentatif municipal et l'assemblée de district sont chargés de toutes les affaires des communes et des districts ruraux, respectivement, dans le cadre de la loi, sauf en ce qui concerne les affaires qui ont été confiées au maire ou à l'administrateur de district par la loi ou par une résolution. L'organe délibérant a le droit de charger le maire ou l'administrateur de district de statuer au sujet de certaines affaires ou catégories d'affaires. C'est là une délégation de responsabilité qui peut être révoquée à tout moment.

3.6. Dispositions juridiques concernant les structures internes des collectivités locales et régionales

Si les structures internes des collectivités locales ne sont pas définies dans les lois constitutionnelles locales, les pouvoirs locaux peuvent adopter des règlements ayant force de loi (arrêtés).

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS

La participation directe des citoyens au processus de prise de décisions au niveau des collectivités locales consiste essentiellement à élire les membres des organes représentatifs municipaux et des assemblées de district.

4.1. Référendums

Dans tous les Etats, des référendums locaux peuvent être organisés concernant les questions municipales d'importance sous la forme d'un décret des citoyens (*Bürgerentscheid*). La constitution locale définit dans ses grandes lignes ce qui peut ou non être décidé par un décret des citoyens. Dans la mesure ainsi autorisée, la commune peut se prononcer, conformément à la législation locale (code principal), sur d'autres questions municipales d'importance.

Un décret des citoyens est adopté par décision du conseil municipal, votant à une certaine majorité requise, ou bien à la suite d'une pétition des citoyens (*Bürgerbegehren*). Pour que cette pétition soit recevable, le quota fixé dans le code municipal pertinent doit être atteint (par exemple, 15 % des citoyens de la commune dans le Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat, en Saxe-Anhalt, 10 % dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale, et 20 % en Thuringe); en Bavière seulement, la Constitution de l'Etat ne prévoit aucun quota.

Un décret des citoyens est valide là où la majorité réunie pour ou contre une importante question intéressant la communauté atteint le pourcentage minimal des électeurs requis par la constitution locale. Si elle ne l'atteint pas, le conseil municipal doit délibérer à nouveau sur la question. Le décret des citoyens est aussi contraignant qu'une décision finale du conseil municipal. Pendant la période de deux ou trois ans où il est contraignant, le décret des citoyens ne peut être amendé que par les instruments de la démocratie directe, à savoir un autre décret des citoyens. Après cette période, le conseil municipal peut prendre des décisions pour le compléter ou amender.

4.2. Autres formes de participation directe

Il existe d'autres formes de participation directe:

- Requête des citoyens (*Bürgerantrag/Einwohnerantrag*):
Les citoyens peuvent demander au conseil municipal de s'occuper d'une question spécifique d'intérêt municipal qui relève de son domaine de compétence. La Constitution de l'Etat peut également exiger que cette requête obtienne l'appui d'un certain pourcentage de citoyens. La réglementation municipale de l'Etat de Rhénanie du Nord-Westphalie donne à tout citoyen, soit à titre individuel, soit en qualité de membre d'un groupe, le droit de saisir par écrit le conseil municipal de propositions ou de réclamations concernant les affaires municipales.
- Demande de convocation d'une assemblée des citoyens:
La tenue régulière d'assemblées des citoyens vise à permettre aux habitants des communes d'examiner d'importantes affaires municipales. Ces assemblées peuvent être convoquées par le conseil et doivent être tenues lorsqu'un pourcentage minimum de citoyens (par exemple, 10 % en Bade-Wurtemberg) le demande par écrit. L'assemblée des citoyens peut faire des suggestions et des propositions qui doivent être examinées par l'organe compétent de la municipalité dans un délai déterminé (trois mois en règle générale).
- Coopération d'experts locaux:
Le conseil municipal/l'assemblée de district peut consulter des experts locaux au sujet de questions précises, ou peut désigner ces experts en qualité de consultants permanents chargés de l'assister dans la prise de décisions et d'éclairer les comités délibérants.

5. STATUT DES ELUS LOCAUX

5.1. Conditions à réunir par les candidats et mandat des élus

Les conditions sont énoncées dans les lois électorales pertinentes. Pour l'essentiel, les candidats doivent posséder la citoyenneté allemande ou celle d'un Etat membre de l'Union européenne, être âgés de 18 ans au moins et avoir été domiciliés dans la commune depuis six mois au moins.

Les conseillers municipaux ou de district servent à titre bénévole. Ils n'ont pas d'immunité, ne perçoivent aucune indemnité et n'ont pas le statut de fonctionnaire; leur statut juridique spécial comporte les principales caractéristiques ci-après:

- mandat libre découlant de l'élection populaire;
- obligation d'accepter le mandat et de le remplir durant la période prescrite;
- interdiction d'être employés de la commune ou du district rural dont ils sont conseillers, ou d'appartenir à certaines catégories d'employés de l'organe chargé de contrôler la légalité des actes;
- interdiction de s'occuper de certaines affaires s'il y a conflit d'intérêts;
- bénéfice d'une assurance-accidents en conformité avec les règlements applicables aux fonctionnaires;
- bénéfice de droits juridiques attachés à leur qualité et de droits de participation liés à leur activité au sein de l'organe représentatif. Ces droits comprennent notamment le droit de participer aux réunions, d'y prendre la parole, d'y déposer des motions, des droits en matière de procédure et le droit de vote, ou des droits liés à l'appartenance à un groupe ou à une minorité (par exemple, le droit de demander la convocation d'une réunion ou de consulter des dossiers).

Tout membre d'un organe représentatif de commune ou de district peut être simultanément membre du parlement de l'Etat ou du parlement fédéral.

En ce qui concerne les maires à temps complet et les conseillers de district, les lois électorales peuvent prévoir que leur charge les empêche d'être simultanément membres du parlement de l'Etat ou du parlement fédéral.

Au contraire de ce qui se passe pour les élections au niveau des Etats ou au niveau fédéral, les pouvoirs publics ne fournissent ni fonds ni soutien financier d'aucune sorte aux partis et aux candidats dans les élections locales. Aucun règlement ne vise le financement privé des candidatures.

Le mandat des représentants élus va de quatre à six ans, en application des dispositions de la constitution locale. En Hesse et dans le Schleswig-Holstein, le mandat est de quatre ans, en Bavière de six ans, dans tous les autres Etats de cinq ans.

Les constitutions locales fixent comme suit la durée du mandat des maires et des administrateurs de district:

- en Bade-Wurtemberg et en Sarre, huit ans;
- en Bavière et en Hesse, six ans;
- dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale, de sept à neuf ans;
- en Basse Saxe et en Rhénanie du Nord-Westphalie, cinq ans;
- en Rhénanie-Palatinat et dans le Brandebourg, huit ans pour les maires à temps complet et les conseillers de district, cinq ans pour les maires à titre honoraire;
- en Saxe et en Saxe-Anhalt, sept ans;
- dans le Schleswig-Holstein, de six à douze ans, selon les règlements;
- en Thuringe, six ans pour les maires à temps complet et les conseillers de district, cinq ans pour les maires honoraires.

Les conditions régissant les démissions sont énoncées dans les constitutions des Etats. De manière générale, un conseiller municipal doit informer par écrit le maire de son intention de démissionner. Toutefois, la démission doit être justifiée, car on n'est autorisé à déclinier un poste honoraire – y compris l'appartenance à l'organe représentatif municipal – qu'à condition de présenter une raison valable.

5.2. Obligations et responsabilités des représentants élus

Les représentants élus sont tenus de s'acquitter de leurs tâches de manière désintéressée et responsable; ils prêtent serment de respecter le secret des délibérations et sont tenus de participer aux réunions de l'organe représentatif municipal, à moins d'en être absolument empêchés. Seule la Constitution de la Rhénanie du Nord-Westphalie impose expressément aux représentants locaux de divulguer leurs intérêts financiers ou personnels. Elle prévoit que les membres du conseil municipal doivent informer le maire et ceux de l'organe représentatif du comté, l'administrateur en chef du comté, de leur situation économique et personnelle si celle-ci peut influencer sur la manière dont ils s'acquitteront de leur mandat.

Les représentants élus peuvent encourir une sanction si une décision du conseil municipal a causé préjudice à la collectivité locale. Dans un tel cas, les membres du conseil municipal sont civilement responsables:

- a. s'ils ont agi délibérément et manqué de manière flagrante à leurs obligations;
- b. s'ils ont participé au processus de prise de décision alors que la loi le leur interdisait et qu'ils connaissaient le motif de cette interdiction;
- c. s'ils ont approuvé une ouverture de crédits sans y être autorisés par la loi ou par le règlement budgétaire si les fonds nécessaires ne sont pas fournis en même temps (cf. section 43 de la Constitution de la Rhénanie du Nord-Westphalie).

En outre, les représentants élus peuvent encourir une sanction aux termes de la plupart des constitutions d'Etat s'ils troublent constamment le déroulement des séances de l'organe représentatif municipal. L'article 53 de la Constitution de la Bavière prévoit que le chef de l'organe représentatif municipal peut, avec l'accord des autres membres, exclure les fauteurs de trouble d'une séance. Tout représentant peut être exclu pour deux séances supplémentaires s'il a été exclu d'une séance antérieure et cause de nouveaux troubles dans un délai de deux mois.

Si un conseiller municipal ne prend pas part aux réunions ou aux votes de l'organe représentatif municipal sans raison satisfaisante, le conseil municipal peut lui infliger une amende allant jusqu'à 200 DM, comme le prévoit par exemple l'article 48 de la Constitution de la Bavière. En outre, le conseil peut révoquer le mandat de celui de ses membres auquel il aura infligé deux fois une amende pour ne pas s'être acquitté de ses obligations et avoir négligé d'assister aux séances durant une nouvelle période de six mois.

Après la fin de leur mandat, les conseillers peuvent remplir toute fonction ou activité sans aucune restriction. De plus, ils peuvent continuer d'exercer leur profession ou de s'acquitter de leurs activités antérieures pendant la durée de leur mandat; c'est pourquoi aucune aide n'est fournie pour faciliter leur réinsertion professionnelle.

5.3. Conditions de travail

Les conditions de travail dépendent en grande partie de la taille de la commune et de la nature des tâches sur lesquelles le conseil s'est réservé le droit de décision et qu'il n'a pas déléguées au maire. En règle générale, on peut admettre que les tâches des représentants élus leur laissent assez de temps pour continuer l'exercice de leur profession. C'est pourquoi le conseil se réunit ordinairement le soir. Les collectivités locales sont tenues de fournir aux représentants l'équipement nécessaire pour qu'ils puissent remplir les tâches que comporte leur mandat. Elles doivent notamment mettre à leur disposition des locaux de travail et du matériel de bureau.

L'information et la documentation voulues sont fournies surtout par les associations locales. Les partis politiques, leurs fondations et, avant tout, les centres d'étude locaux fournissent des informations suffisantes aux candidats ou aux représentants élus qui veulent s'informer des tâches à remplir ou de toute autre question de politique locale.

Toutes les constitutions d'Etat stipulent que nul ne peut être empêché de se porter candidat aux fonctions de membre d'un conseil municipal, d'un organe représentatif de comté ou d'un comité, d'accepter et d'exercer le mandat correspondant. Il est interdit à tout employeur d'un salarié qui se porte candidat à ces fonctions, accepte ou exerce un tel mandat, de faire preuve de discrimination à son encontre pour cette raison même, et notamment de le licencier ou de mettre fin à son emploi. En outre, les membres de conseils, organes représentatifs de comté ou comités doivent obtenir de leur employeur les congés nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches. En règle générale, un congé est jugé nécessaire si l'activité à remplir est directement liée au mandat ou si elle est exécutée à la demande du conseil, organe représentatif ou comité et ne peut l'être en dehors des heures de travail (section 44 de la Constitution de la Rhénanie du Nord-Westphalie).

En règle générale, comme les membres des conseils municipaux continuent d'exercer leur profession antérieure, aucune disposition ne s'applique à leurs congés. Ils sont donc autorisés à les prendre au titre de leur activité professionnelle ordinaire. Le fait d'être en congé est l'une des excuses valables qu'ils peuvent fournir de ne pas assister à une réunion du conseil.

Les maires à temps complet et les administrateurs de district ont droit aux mêmes congés que les autres fonctionnaires ou salariés du secteur public.

5.4. Rémunération

Comme les représentants élus au niveau local continuent d'exercer leur profession et exercent leur mandat en dehors des heures de travail, ils ne perçoivent aucune rémunération. Toutefois, les constitutions d'Etat prévoient que ces représentants reçoivent une indemnité pour frais ou sont indemnisés de toute perte de revenu qu'ils peuvent subir et défrayés de dépenses spéciales. L'indemnité pour frais constitue un montant fixe et/ou est versée sous forme de jetons de présence. Elle couvre toutes les dépenses engagées dans l'exercice du mandat (frais de téléphone et d'affranchissement, documentation destinée aux électeurs, frais de représentation, etc.). Les représentants ont droit à une indemnité pour la perte de tout revenu résultant de l'exercice de leur mandat quand les occupations y afférentes se situent nécessairement durant leur horaire normal de travail. La perte de revenu est calculée sur la base du nombre d'heures de travail durant lesquelles le représentant a dû remplir son mandat. Le montant de l'indemnité est calculé en fonction du taux horaire normal, qui est indiqué dans les règlements de la collectivité locale, ou une

somme forfaitaire est versée en fonction de la perte de revenu effective et démontrée. Par exemple, la Constitution de la Rhénanie du Nord-Westphalie prévoit que les personnes dont le travail salarié ou indépendant n'occupe qu'un nombre d'heures limité (par exemple, moins de vingt heures par semaine) ou qui n'exercent aucun travail de ce genre, mais qui sont chefs d'une famille comprenant au moins deux personnes, sont payées au taux horaire normal pendant tout le temps qu'elles passent hors de leur domicile pour remplir leur fonction de représentant, ou bien reçoivent sur demande le montant nécessaire pour rétribuer une aide ménagère.

Le montant de l'indemnité pour frais est fixé soit par ordonnance du gouvernement de l'Etat, soit par les collectivités locales dans les limites de la fourchette définie par le gouvernement de l'Etat.

Les maires à plein temps et les administrateurs de district, en tant que fonctionnaires à titre temporaire, reçoivent une rémunération dont le montant est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la commune visée.

Quand les représentants élus sont indemnisés pour une perte de revenu, cette indemnité fait partie de leur revenu et elle est imposable en totalité. L'indemnité pour frais est généralement exonérée d'impôt. Cependant, comme cette indemnité est généralement un montant forfaitaire et non le remboursement des dépenses réelles engagées, un montant maximal non imposable est fixé pour les conseillers honoraires et les indemnités de montant plus élevé sont imposables. L'indemnité pour frais versée aux représentants à temps complet est totalement exonérée d'impôt.

La rémunération des maires à temps complet/administrateurs de district est imposable en totalité.

L'indemnité versée pour perte de revenu fait partie du revenu pris en compte pour déterminer si une personne bénéficie automatiquement des régimes d'assurance maladie et de pension vieillesse. L'indemnité pour frais n'est pas ici prise en considération.

Comme les maires à temps complet et les administrateurs de district, de même que tous les autres fonctionnaires, n'ont pas à verser de contributions au régime de pension vieillesse et qu'ils ne sont pas automatiquement pris en charge par un régime d'assurance maladie, leur rémunération n'est pas soumise à des retenues au titre des régimes d'assurance maladie et de pension vieillesse.

Les frais médicaux sont généralement couverts par les cotisations que versent les collectivités locales et par une assurance complémentaire que les intéressés souscrivent à leur convenance.

5.5. Représentation des sexes

Malgré de nombreux efforts, les postes de représentants élus ne sont pas répartis entre les sexes à l'image de l'ensemble de la population. L'expérience montre que la proportion de femmes augmente avec le nombre d'habitants des communes. D'après les statistiques, qui ne s'appliquent qu'aux communes de plus de 10 000 habitants, la proportion des représentants de sexe féminin est actuellement de 21,8 %. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, elle est de 31 % environ, dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants, de près de 25 %, et dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants, de 19 % environ.

6. REPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATEGORIES DE COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

6.1. Principes régissant la répartition des pouvoirs

Un caractère fondamental des compétences et des responsabilités des communes et des districts ruraux est le droit d'administrer de manière autonome toutes les affaires locales, sous une responsabilité locale (gouvernement autonome):

- les compétences de la commune sont fondés sur le principe de sa responsabilité concernant toutes les tâches de caractère public exécutées sur son territoire (universalité);
- les districts exercent des fonctions couvrant plusieurs communes (fonctions intermunicipales), de caractère complémentaire et – dans certains Etats (*Länder*) seulement – compensatoires. Dans le territoire placé sous leur autorité, les districts s'acquittent de toutes les tâches de caractère public dépassant les moyens des communes qui les composent, à moins que la loi n'en dispose autrement. Le district rural doit se limiter aux tâches relevant de l'assistance qu'il est supposé apporter aux habitants de l'ensemble de son territoire ou, au moins, à une fraction importante de ceux-ci.

L'Etat peut adopter des lois obligeant les communes et les districts à exercer certaines responsabilités (responsabilités impératives), mais les communes et les districts les exercent aussi sous leur propre responsabilité. Si cela est nécessaire, l'Etat peut se réserver le droit d'arrêter des directives en matière de contrôle (responsabilité impérative édictée sous forme de directive), mais les limites du droit d'imposer ces directives doivent alors être précisées par la loi.

Dans des Etats tels que la Rhénanie du Nord-Westphalie, qui ne sont pas dotés d'un réseau complet d'administration fédérale au niveau local, les responsabilités de l'Etat fédéral sont transférées en plus grand nombre aux communes ou aux districts que dans les Etats qui en sont dotés.

Les villes-Etats exercent à la fois des responsabilités municipales et des responsabilités relevant de l'Etat fédéral. Les compétences sont réparties conformément à un principe d'énumération entre les principaux échelons administratifs et les échelons administratifs du comté (*Bezirk*), compte tenu de l'importance d'exécuter de manière homogène les tâches administratives ou de l'obligation de le faire.

6.2. Compétences propres des collectivités locales et régionales

Les compétences mentionnées dans le tableau figurant à la fin du présent chapitre varient considérablement selon les Etats, en partie du fait de leur dimension relative. C'est pourquoi on ne trouvera dans ce tableau qu'une indication approximative de la répartition des compétences entre les différents niveaux administratifs. Le mot «Etat» y renvoie aux Etats fédérés (*Länder*), le mot «intermédiaire» aux districts ruraux (*Landkreise*), et en Bavière également aux comtés (*Bezirke*), qui se situent au niveau des communes, et le mot «commune» aux villes et aux communes (*Städte* et *Gemeinden*).

Dans certains Etats, des tâches particulières peuvent être exclusivement assignées à un niveau administratif particulier en tant qu'elles constituent une compétence partagée. En outre, une tâche peut être obligatoire pour un niveau administratif donné, tandis qu'un autre niveau l'exécute à sa discrétion.

Les communes sont dans une large mesure libres de décider comment elles s'acquitteront de leurs responsabilités, en vertu du principe d'autonomie locale. Elles peuvent aussi délivrer les services elles-mêmes ou charger des tiers, par exemple des sociétés privées du secteur des services, de le faire pour leur compte.

L'Etat et les collectivités locales constituent un système complexe et solidaire en ce qui concerne la planification et les finances, régi par des réglementations légales, des directives, des dispositions administratives, la planification départementale, la planification de l'aménagement du territoire et du développement, enfin par les programmes relatifs aux structures et à l'investissement. Néanmoins, leurs responsabilités sont clairement définies.

De manière générale, les communes sont responsables de toutes les questions, à moins que la loi ne charge l'Etat ou les autres niveaux d'administration locale d'exécuter certaines tâches.

Parmi les responsabilités découlant de directives (que les autorités locales ou régionales assument pour le compte de l'Etat), on peut citer par exemple:

- des responsabilités typiques en matière de sécurité et d'ordre public (en ce qui concerne, par exemple, les autorités de police locales, l'enregistrement, le système de l'état civil);
- l'organisation d'élections.

Les responsabilités obligatoires importantes (ne découlant pas de directives) sont notamment les suivantes:

- les responsabilités relatives à la protection de l'environnement et à la santé publique (par exemple, approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, évacuation des déchets, pompes funèbres);
- le service de lutte contre l'incendie;
- dans le domaine de l'éducation, le service chargé des établissements d'enseignement général et de formation professionnelle.

Parmi les responsabilités assumées volontairement, on peut citer notamment celles qui concernent:

- l'administration générale de la commune ou du district rural;
- le système d'éducation (à l'exclusion de l'instruction obligatoire);
- le système de santé;
- les institutions sociales;
- la construction de logements et l'urbanisme;
- la circulation routière;
- les installations de services publics;
- la culture, les loisirs et les sports.

Un exemple typique de l'exercice commun d'une responsabilité est celui des établissements scolaires dispensant un enseignement général. Les communes fournissent les installations (en particulier les bâtiments), et l'Etat le personnel.

Si une responsabilité dépasse les moyens d'une commune, celle-ci peut ou doit constituer avec d'autres communes une entité juridique chargée d'assumer en commun cette responsabilité (par exemple, association créée à des fins spécifiques).

6.3. Participation des collectivités locales et régionales à la planification économique et à l'aménagement du territoire sur le plan national

Les collectivités locales doivent être autorisées à participer à l'aménagement du territoire. Les moyens d'assurer cette participation varient d'un Etat à l'autre. Dans la Rhénanie du Nord-Westphalie, par exemple, la planification régionale prend la forme d'une responsabilité commune de l'Etat et du gouvernement local, dans le souci d'obtenir la plus grande adhésion possible de la population. Des «conseils de planification au niveau du comté» (*Bezirksplanungsräte*) ont été institués, conformément à la législation de l'Etat en matière de planification, au niveau administratif intermédiaire. Les conseillers sont élus par les organes représentatifs locaux.

Les conseils de planification au niveau du comté susmentionnés prennent des décisions de fond ou de procédure en ce qui concerne l'élaboration de plans de développement par secteur géographique et ils se prononcent sur la mise en place officielle de ces plans. En d'autres termes, les représentants des villes et des communautés décident eux-mêmes des objectifs de la planification au niveau de l'Etat dans le cadre des plans de développement par secteur géographique. Le rôle de l'Etat se borne à élaborer l'avant-projet de ces plans, à exécuter la procédure d'élaboration et, après la mise en place des plans par les conseils de planification au niveau du comté, à les approuver dans le cadre de sa mission de contrôle de la légalité des actes.

6.4. Tâches déléguées aux collectivités locales et régionales en tant qu'elles agissent pour le compte de l'administration centrale

Les tâches déléguées aux autorités locales en tant qu'elles agissent pour le compte de l'administration centrale, sont notamment les suivantes:

Inscriptions à l'état civil (domaine de compétence du bureau de l'état civil), inscription des résidents (tâche du bureau d'enregistrement des résidents), délivrance de passeports et de cartes d'identité et exécution de tâches diverses relevant de la sécurité et de l'ordre public dans les domaines des transports routiers, du droit du travail et du droit de la construction. Les communes contribuent à l'établissement des nombreuses statistiques nécessaires à l'adoption de décisions politiques au niveau de l'Etat ou au niveau fédéral. Les autorités municipales apportent leur concours pour les élections au parlement de l'Etat, ainsi qu'aux parlements fédéral et européen; pour l'inscription des enfants d'âge scolaire et des jeunes gens soumis à la conscription; pour certains services sociaux, notamment en ce qui concerne le versement de subventions au logement, de bourses scolaires et du revenu minimum garanti; et dans le domaine des assurances sociales.

Comme l'administration de district ne relève pas uniquement du district rural (pouvoir local), mais constitue également un organe de l'Etat doté de fonctionnaires, ses tâches ne sont pas déléguées; l'Etat fait ici appel à ses propres services.

6.5. Propositions ou projets de loi conduisant à modifier sensiblement la répartition des compétences entre les collectivités locales ou régionales et le gouvernement central

Des débats sont actuellement en cours sur des réformes administratives qui seraient introduites à tous les niveaux des Etats. Elles concernent une nouvelle répartition des compétences entre le gouvernement central et les autorités locales. Il existe une tendance marquée à assigner davantage de tâches au niveau local et à intégrer les organes existants du gouvernement des Etats à ceux des districts et des communes.

| Fonction | Autorité compétente | | | Type de compétence | | | | Exercice de la compétence | | | | Remarques |
|-------------------------------------|---------------------|---------------|--------------|--------------------|----------|-------------|-------------|---------------------------|----------|-----------------|-------------------------|-----------|
| | Etat | Intermédiaire | Municipalité | Exclusive | Partagée | Obligatoire | Facultative | Direct | Indirect | Pour son compte | Pour une autre autorité | |
| Administration générale | | | | | | | | | | | | |
| Sécurité, police | • | • | • | | • | • | | • | | | | |
| Lutte contre l'incendie | | | • | | | • | | • | | | | |
| Protection civile | • | | | | | • | | • | | | • | |
| Justice | • | | | • | | | | • | | | | |
| Etat civil | | | • | • | | • | | • | | | | |
| Bureaux statistiques | • | | • | | | • | | • | | | • | |
| Registres électoraux | | | • | | | • | | • | | | • | |
| Education | | | | | | | | | | | | |
| Enseignement préscolaire | | | • | • | | • | | • | • | | | |
| Enseignement primaire | • | | • | | • | • | | • | • | | | |
| Enseignement secondaire | • | • | • | | • | • | | • | • | | | |
| Enseign. professionnel et technique | • | • | • | | • | • | | • | | | | |
| Enseignement supérieur | • | | | • | | | | | | | | |
| Education des adultes | | | • | | | | • | • | | • | | |
| Divers | | | | | | | | | | | | |
| Santé publique | | | | | | | | | | | | |
| Hôpitaux | • | • | • | | • | • | • | • | • | | | |
| Protection de la santé | • | | • | | • | • | • | • | | • | | |

| Fonction | Autorité compétente | | | Type de compétence | | | | Exercice de la compétence | | | | Remarques |
|-----------------------------------|---------------------|---------------|--------------|--------------------|----------|-------------|-------------|---------------------------|----------|-----------------|-------------------------|-----------|
| | Etat | Intermédiaire | Municipalité | Exclusive | Partagée | Obligatoire | Facultative | Direct | Indirect | Pour son compte | Pour une autre autorité | |
| Action sociale | | | | | | | | | | | | |
| Crèches et garderies | | | • | • | | • | | • | • | | | |
| Aide familiale et jeunesse | | • | • | • | • | • | • | • | • | | | |
| Maisons de repos | | • | • | | • | • | • | • | • | | | |
| Sécurité sociale | | • | • | • | | • | | • | | | | |
| Divers | | | | | | | | | | | | |
| Logement et urbanisme | | | | | | | | | | | | |
| Logement | | | • | • | | | • | • | • | • | | |
| Urbanisme | | | • | • | | • | • | • | | • | | |
| Aménagement du territoire | • | | | • | | • | | • | | | | |
| Environnement, salubrité | | | | | | | | | | | | |
| Epuration des eaux | | | • | • | | • | | • | • | | | |
| Ordures ménagères et déchets | | | • | • | | • | | • | • | | | |
| Cimetières et services funèbres | | | • | • | | • | | • | • | | | |
| Abattoirs | | | • | | | | • | | | | | |
| Protection de l'environnement | • | | • | • | | | • | • | | | | |
| Protection du consommateur | | | • | | | | • | • | • | | | |
| Culture, loisirs et sports | | | | | | | | | | | | |
| Théâtres & concerts | • | • | • | • | | | • | • | | • | | |
| Musées, bibliothèques | • | • | • | • | | | • | • | • | • | | |
| Parcs et espaces verts | • | • | • | • | | | • | • | | • | | |
| Sports et loisirs | | • | • | | | | • | • | • | • | | |

7. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES LOCALES OU AUTRES FORMES DE COOPERATION AUX NIVEAUX LOCAL ET REGIONAL

7.1. Coopération institutionnalisée aux fins d'accomplir des tâches d'intérêt commun

7.1.1. Cadre juridique

La coopération entre les communes, là où elle comporte une phase transitoire dans l'exécution des tâches ou l'exercice des compétences, est régie par la loi (législation relative à la coopération entre communes, code municipal, législation spéciale).

7.1.2. Nature des consortiums ou collectivités associées

La coopération entre les communes revêt de nombreuses formes.

- Groupe de travail local (*Kommunale Arbeitsgemeinschaft*):
Il s'agit d'un groupement de communes et d'associations municipales et de diverses personnes morales (régies par le droit public ou privé). Le groupe de travail délibère sur les affaires concernant l'ensemble de ses membres; il coordonne la planification des membres individuels et adopte des solutions communes afin de permettre l'exécution des tâches de la manière la plus rentable et la plus efficace possible. Le groupe de travail ne peut prendre de décisions contraignantes pour ses membres; les domaines de responsabilité des différents organes de ceux-ci ne sont pas touchés.
- Accord régi par le droit public (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*):
Dans cette forme juridique de coopération entre communes et associations municipales, l'une des parties assume la responsabilité de l'exécution des tâches des autres parties et/ou exécute ces tâches pour leur compte. Des accords visant à faire exécuter ces tâches en commun, par des institutions communes, sont également possibles.
- Unions administratives (*Zweckverbände*):
Les communes et les districts ruraux peuvent constituer des unions administratives aux fins d'accomplir certaines tâches. En règle générale, ces unions sont constituées dans un objectif précis, mais peuvent également viser à remplir plusieurs tâches connexes. En général, chaque partie y entre de sa propre volonté. Cependant, la loi autorise également les unions forcées de collectivités locales aux fins d'exécuter des tâches obligatoires.

Là où une union administrative est constituée, les compétences des communes et des districts ruraux concernés sont transférées à la nouvelle entité juridique (l'union administrative est une société de droit public).

Telles sont les formes les plus courantes de coopération entre collectivités locales. Des associations locales, par exemple les associations de planification ou les associations scolaires, peuvent aussi être prévues par d'autres lois.

Selon le type des réformes municipales et régionales auxquelles les Etats ont procédé au cours des dernières décennies, il peut également exister des associations municipales, qui visent à renforcer l'efficacité de l'autonomie locale. En règle générale, dans les Etats où des communes plus vastes n'ont pas été créées, certains types d'associations ont été prescrits pour les communes. Ce sont notamment les suivantes:

- Associations administratives de communes (*Verwaltungsgemeinschaften*), soit formées par des communes qui conservent leur autonomie, soit constituées en vertu de la loi. L'association administrative exécute des tâches relevant du domaine de responsabilité délégué aux communes (tâches de l'Etat). En ce qui concerne les autres tâches des communes membres de l'association, celle-ci leur sert d'organe. A ce titre, elle s'acquitte de travaux administratifs préparatoires, applique les décisions des communes membres et gère les affaires courantes.
- Agences (*Ämter*):
Les communes conservent aussi leur autonomie lorsqu'elles créent une agence. Les tâches administratives sont contrôlées au niveau de l'agence, tandis que chacune des communes autonomes continue d'exercer ses responsabilités. Néanmoins, la responsabilité de certaines tâches peut être transférée à l'agence.

Dans quelques Etats, il existe également des associations municipales de plus haut niveau qui accomplissent certaines tâches interrégionales. On peut en citer pour exemple les associations d'Etat pour les affaires sociales (*Landeswohlfahrtsverbände*) dans le Bade-Wurtemberg, qui sont des associations de districts urbains et ruraux constituées sous la forme d'agences interrégionales pour l'aide sociale et l'assistance à la jeunesse. Des institutions comparables sont, en Rhénanie du Nord-Westphalie, les associations de district (*Landschaftsverbände*); et, en Bavière et en Rhénanie-Palatinat, les comtés (*Bezirke*).

7.1.3 Domaines de compétence des consortiums ou collectivités associées

La coopération locale s'étend aux tâches qui dépassent les capacités administratives de chaque commune ou qui ne peuvent être exécutées de manière rentable et efficace qu'au sein de groupements plus vastes. Les objectifs habituels de cette coopération, outre ceux qui découlent d'une législation spéciale, sont les suivants: approvisionnement en eau et évacuation des eaux usées, évacuation des déchets et des restes animaux, construction et entretien des routes, installation et entretien de zones de loisir, entretien des écoles du soir (enseignement des adultes), protection contre l'incendie et services de secours.

7.1.4 Formes d'organisation, relations avec les collectivités membres, méthodes de fonctionnement

Parmi les formes de coopération locale énumérées à la section 7.1.2, seules les unions administratives (*Zweckverbände*), outre les associations administratives et agences dont la création est imposée, ont un statut détaillé. Les organes d'une union administrative sont l'assemblée et le directeur (ou président). En outre, un conseil administratif (version réduite de l'assemblée) peut être institué (si la loi le prévoit).

L'assemblée est l'organe principal de l'union administrative. Elle se compose de représentants choisis par les membres de l'association. Elle correspond au conseil municipal ou à l'assemblée de district.

Le directeur (ou président) est élu par l'assemblée. Il dirige les services administratifs de l'association, dont il est en même temps le représentant légal. La fonction de président d'association correspond à celle de maire ou d'administrateur de district.

Les domaines de responsabilité du conseil administratif de l'assemblée, du directeur (ou président) sont définies par la loi, ou par les statuts de l'association, dans le cadre de la loi.

Afin de couvrir ses besoins financiers, l'union administrative prélève des cotisations sur les membres de l'association si elle n'a pas de revenu propre ou si ce revenu est insuffisant.

En tant que société de droit public juridiquement autonome, l'union administrative dérive ses pouvoirs des communes et des districts ruraux qui en sont membres. Par les votes émis à l'assemblée, ceux-ci peuvent influencer sur la manière dont l'union s'acquitte de ses obligations, conformément aux statuts de l'organisation.

7.2. Dispositions législatives concernant les associations de collectivités locales au niveau national ou régional et relations de celles-ci avec le pouvoir central

Afin d'asseoir sur une base juridique la coopération locale quand elle excède les limites d'un Etat (*Land*), des traités sont fréquemment négociés entre les Etats concernés.

7.3. Coopération entre les collectivités locales et régionales de différents pays

Les garanties dont jouit l'autonomie locale comprennent aussi le droit accordé aux collectivités locales de coopérer de leur propre initiative avec des collectivités locales étrangères. La seule restriction visant cette coopération résulte de la limitation du champ des compétences des collectivités locales imposée par la loi.

L'Allemagne est partie contractante à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 21 mai 1980. Aux termes de cette convention, l'Allemagne s'est engagée en particulier à faciliter la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

Sur la base de la convention-cadre, des accords-cadres ont été conclus entre l'Allemagne et des Etats limitrophes, permettant ainsi aux collectivités locales de conduire une coopération fondée sur le droit public, qui dépasse les limites de la coopération transfrontalière traditionnelle. Ces accords sont les suivants:

- Accord du 23 mai 1991 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, la République fédérale d'Allemagne, la Basse Saxe, la Rhénanie du Nord-Westphalie et le Royaume des Pays-Bas;
- Accord du 23 janvier 1996 entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des comtés de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie et Jura, sur la coopération transfrontalière entre les communautés territoriales et les organes publics locaux;
- Accord du 8 mars 1996 entre la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie et la Communauté belge germanophone sur la coopération transfrontalière entre les communautés territoriales et d'autres organes publics.

Il existe en Allemagne une longue tradition de coopération transfrontalière des collectivités locales, qui s'est longtemps placée sur la base du droit civil. De nombreux contacts transfrontaliers ont lieu au niveau local par l'intermédiaire de groupes de travail, d'associations (par exemple, Euregio), de co-entreprises et de contrats d'association. De tels contacts ont été établis sur la presque totalité du périmètre des frontières de l'Allemagne.

On peut citer par exemple une association transfrontalière dans la zone frontalière germano-néerlandaise et une autre dans la zone frontalière germano-belge, dont le but est d'intensifier la coopération transfrontalière locale ou régionale dans les zones en question et de résoudre les problèmes liés au fait qu'elles sont proches des frontières de leurs pays respectifs.

Ces associations sont les suivantes: Euregio dans la zone Münsterland-Twente, Regio Rhein-Wahl dans la zone Rhin inférieur-Wahl, région frontalière (*Grenz-regio*) Rhin-Meuse (*Rhein-Maas*) Nord dans la zone Rhin inférieur-Limbourg Nord, et Euregio Meuse-Rhin (*Maas-Rhein*) dans la zone frontalière Aix-la-Chapelle-Limbourg Sud.

L'Euregio Rhein-Waal a été créée le 1^{er} novembre 1993; elle est la première société transfrontalière de droit public en Europe.

Les autres associations internationales ont des formes ou une organisation juridiques distinctes. Elles ont pour trait commun que leurs activités internationales ne sont pas régies par le droit public, mais par le droit privé.

L'organisation juridique interne de ces associations internationales varie selon la législation nationale. Dans le cadre d'Euregio, par exemple, Rhin-Ems, qui est une association locale allemande immatriculée dont le fonctionnement est régi par la loi sur les groupes de travail locaux, coopère avec deux associations locales néerlandaises régies par le droit public, conformément à la législation néerlandaise sur la coopération intercommunale.

Une approche différente a été choisie pour Euregio Meuse-Rhin; ici, l'organisation internationale a pris en sa totalité la forme d'une fondation, conformément à la législation néerlandaise.

Toutes les communes affiliées à des associations internationales germano-néerlandaises coopèrent à titre volontaire. Elles poursuivent un large éventail d'objectifs, notamment dans les domaines suivants:

- problèmes frontaliers quotidiens;
- économie et emploi;
- environnement et agriculture;
- circulation;
- scolarité et enseignement;
- tourisme, services de secours et de sauvetage en cas de catastrophe.

Ces associations puisent leur autorité internationale dans les assemblées «parlementaires» internationales, composées essentiellement de représentants des collectivités qui en sont membres.

Leur activité quotidienne est assurée en premier lieu par des groupes de travail et des secrétariats. Les associations municipales de la région frontalière germano-néerlandaise sont financées principalement par des appels de fonds, bien qu'elles bénéficient également de subventions accordées par des institutions externes et destinées à des projets.

La coopération entre collectivités locales ou régionales appartenant à des pays différents comprend aussi les villes jumelées. Beaucoup de villes allemandes ont ainsi conclu des accords de jumelage, même hors d'Europe. Aucune disposition juridique ne régit ces jumelages.

Les collectivités locales allemandes sont libres d'adhérer aux associations internationales de collectivités locales et régionales. De nombreuses collectivités locales sont membres du Conseil des communes européennes – section allemande – et par suite de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux.

8. FINANCES

Les collectivités locales disposent des revenus ci-après:

- les impôts sont la principale source de revenu. En 1996, ils représentaient 30.55 % de leurs revenus;
- les subventions de l'Etat sont la deuxième source de revenu, par ordre d'importance. En 1996, elles représentaient 34.63 % de leurs revenus;
- les redevances et contributions représentaient 15,11 % des revenus locaux en 1996.
- les autres sources de revenu représentaient en 1996 19,71 %.

8.1. Impôts

8.1.1. Impôts propres aux collectivités locales et/ou régionales

On ne trouvera ici que les informations de base, car le régime des impôts varie considérablement d'un Etat à l'autre.

En application de l'article 106, paragraphe 6, de la loi fondamentale, les communes sont en droit de lever:

- des impôts sur la propriété (impôts fonciers et taxes sur les activités industrielles et commerciales);
- des taxes locales sur la consommation et des taxes locales sur la valeur ajoutée.

Sur cette base, les communes prélèvent les impôts fonciers suivants:

- taxes sur les activités industrielles et commerciales (en fonction du revenu et du capital);
- impôt foncier A (activités agricoles et forestières);
- impôt foncier B (biens immobiliers).

Ces impôts et taxes sont fixés et levés par les communes – sur la base d'un avis d'imposition dressé par les services fiscaux. Les communes ont le droit de fixer le taux des taxes sur les activités industrielles et commerciales et des impôts fonciers (cf. 8.1.3). Elles transfèrent au gouvernement fédéral et aux gouvernements des Etats une certaine fraction des taxes sur les activités industrielles et commerciales. Cette pratique a été introduite en 1969 en contrepartie de la part que perçoivent les communes des taxes salariales et de l'impôt sur le revenu.

8.1.2. Impôts levés en complément des impôts perçus par les Etats

A côté des impôts perçus par les Etats, conformément à la législation fédérale ou à celle des Etats, les communes peuvent percevoir des taxes locales sur la consommation et des taxes locales sur la valeur ajoutée. Le fondement juridique de cette taxation réside en partie dans les dispositions légales de l'Etat; et, pour une autre partie, dans les arrêtés des collectivités locales, qui sont habilitées à les promulguer en vertu de la législation des Etats sur les impôts locaux. Ces taxes complémentaires peuvent comprendre les catégories suivantes:

- taxe sur les chiens;
- taxe sur la chasse (en règle générale, cette taxe est prélevée par les districts urbains et ruraux);
- taxe sur les divertissements (frappant les activités récréatives rémunérées, par exemple machines à sous, projections de films et spectacles de strip-tease, danses, golfs miniatures, bowlings);
- taxe sur les boissons (à l'exception de la bière; la vente des boissons destinées à la consommation immédiate est taxée);
- patente des exploitants de débits de boisson (pour l'ouverture d'un débit de boisson);
- taxe sur les résidences secondaires (servant de deuxième lieu d'habitation, en sus de la résidence principale).

8.1.3. Décision sur le taux des impôts et sur la création de nouveaux impôts

Les communes fixent le taux applicable aux impôts sur la propriété, dans le cadre des prérogatives liées à l'autonomie locale, cela sous leur propre responsabilité. En outre, elles fixent par arrêté le taux des taxes sur la valeur ajoutée. Pour la perception de ces taxes, elles ne sont assujetties à un cadre juridique qu'en ce qui concerne les taxes sur les divertissements.

Dans la plupart des Etats, la loi autorise les collectivités locales à instituer et à percevoir des taxes locales à la consommation et des taxes locales sur la valeur ajoutée, pourvu que ces taxes ne soient pas du même type que celles prévues par la législation fédérale. Les taxes doivent appartenir à une catégorie pour laquelle l'Etat a une compétence législative exclusive, en application de l'article 105, paragraphe 2 a), de la loi fondamentale, ou dériver d'une autre source législative autorisée aux termes de l'article 105, paragraphe 2, de la loi fondamentale. En règle générale, l'institution d'un impôt de cette nature nécessite l'approbation de l'autorité de tutelle.

8.1.4. Impôts dont le produit est partagé

En application de l'article 106 de la loi fondamentale, les municipalités sont habilitées, à l'instar de la Fédération et des Etats fédérés, à recevoir une partie des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les revenus. Leur partie de l'impôt sur le revenu est déterminé sur la base du paragraphe 1 de la loi sur la réforme des finances municipales et s'élève actuellement à 15 % du revenu de l'impôt sur les salaires et de l'impôt sur les revenus estimés qui revient à l'Etat fédéré respectif. La somme totale qui revient aux municipalités est distribuée entre celles-ci proportionnellement aux recettes de l'impôt sur le revenu qu'elles ont produites.

A présent, la partie de la TVA qui revient aux municipalités s'élève à 2.2 %. Elle est distribuée entre les municipalités par les Etats en fonction de leur emplacement et force économique.

8.2. Subventions reçues des instances supérieures

8.2.1. Types de subventions

Les subventions (fonds ne donnant pas lieu à remboursement) sont accordées par les instances supérieures conformément à la législation des Etats en matière de péréquation financière entre les communes ou en vertu de dispositions spéciales. Les fonds alloués aux collectivités locales par l'Etat fédéral sont également acheminés par l'intermédiaire du budget des Etats.

Le montant et la composition des subventions sont essentiellement déterminés par la structure de l'Etat et son poids économique.

Les subventions allouées aux collectivités locales appartiennent aux catégories suivantes:

Subventions de caractère général, c'est-à-dire subventions sans affectation spéciale, destinées à égaliser la capacité de taxation des communes:

- subventions destinées à compenser les dépenses engagées dans l'exécution de tâches obligatoires;
- subventions de caractère général destinées à couvrir en partie le coût des transports scolaires;
- subventions de caractère général destinées à l'entretien des routes;
- ajustements relatifs aux coûts supportés par les organismes d'assistance sociale et de secours aux victimes de la guerre;

Subventions d'investissement:

- subventions d'investissement de caractère général, non liées à une fin spécifique;
- affectation d'une part du revenu produit par la taxe sur les véhicules à la construction de routes;
- subventions d'investissement à des fins spécifiques, notamment la construction d'écoles, de jardins d'enfants, de locaux destinés à abriter l'équipement de lutte contre l'incendie, d'hôpitaux, de routes, d'installations d'évacuation des déchets, de réseaux d'approvisionnement en eau et d'usines de traitement des eaux usées.

Subventions sur demande:

destinées à venir en aide aux collectivités locales connaissant une situation financière difficile, notamment en ce qui concerne le budget administratif, exceptionnellement aussi quand cette situation résulte de leurs investissements.

8.2.2. Subventions subordonnées à la participation financière des collectivités locales ou régionales

Certaines subventions des Etats affectées à des projets d'investissement des collectivités locales peuvent prendre la forme soit de montants forfaitaires, soit d'un financement proportionnel au coût total. En règle générale, les communes participent au financement des coûts d'investissement. Par exemple, elles reçoivent diverses subventions pour des projets de traitement des eaux usées, conformément aux directives applicables en matière de dépenses donnant droit à subvention, mais elles doivent également prendre à leur charge certains des coûts afférents à ces projets.

8.2.3. Cadre juridique des subventions

Les subventions sont accordées aux communes:

- en vertu de la loi; le cas échéant, dans le contexte des directives ou des dispositions administratives applicables en matière d'aide;
- conformément aux critères énoncés dans les directives en matière d'aide, dans le cadre des évaluations inscrites au projet de budget de l'Allemagne;
- exclusivement en fonction des montants prévus par le projet de budget de l'Allemagne, dans le contexte des règlements du budget de l'Etat et des dispositions administratives qui les complètent.

Dans les cas où le régime des subventions est défini par la loi, il ne peut être modifié par une décision du pouvoir exécutif. Mais, s'il n'y a pas de disposition légale applicable en la matière, et si le financement n'est accordé que conformément à des directives ou à des dispositions administratives, ces directives ou dispositions peuvent théoriquement être modifiées par l'administration; cependant, la dotation globale pour un programme d'aide est inscrite au budget de l'Allemagne. Le montant de cette dotation a donc un effet contraignant sur l'organe d'approbation.

8.3. Brève description des dispositions relatives à la péréquation financière

La péréquation financière entre les communes est régie par l'article 106, paragraphe 7, de la loi fondamentale et les articles correspondants de la constitution de l'Etat concerné, ainsi que par des dispositions concernant la péréquation financière dans cet Etat.

Les objectifs de la péréquation financière sont les suivants:

- renforcer la situation financière des communes;
- compenser les fluctuations de l'impôt sur le revenu, afin d'assurer le fonctionnement normal des communes n'ayant que de faibles ressources (essentiellement au moyen de la «dotation générale» – subvention assortie d'indications sur le mode de répartition des fonds –, mais aussi de subventions accordées sur demande à des fins spécifiques);
- compenser les fluctuations des charges afférentes à certaines tâches (par exemple, au moyen de subventions assorties d'indications sur le mode de répartition des fonds destinés à l'exécution de tâches assurée conjointement par plusieurs communes).

L'exemple, donné ci-après, de l'Etat du Bade-Wurtemberg en 1997 servira à illustrer les modalités de la péréquation financière entre communes:

Péréquation financière générale

Dans le cadre de la péréquation financière générale, les municipalités reçoivent:

- 23 % de la part de l'Etat des taxes sur le revenu, professionnelle, sur le chiffre d'affaires, et de la taxe locale sur le capital et les profits, moins un montant de 983 million DM et moins la contribution que l'Etat doit verser dans le cadre de la péréquation financière entre les Etats fédérés;
- 85.69 % de la somme de péréquation financière;

Dans le cadre de la péréquation des charges de circulation, conformément à la section 24 de la loi sur la péréquation financière, les municipalités reçoivent:

- 23.6 % du revenu obtenu par l'Etat de la taxe sur les véhicules et de sa part des redevances pour l'utilisation des autoroutes fédérales par les poids lourds, conformément à la loi sur les taxes d'utilisation des routes (taxes sur les véhicules partagées);
- 26 % de la part de l'Etat des revenus additionnels de la taxe sur le chiffre d'affaires, conformément à la section 29 de la loi sur la péréquation financière.

a. Montant de la péréquation financière

Le montant de la péréquation financière résultant de l'addition de la part des taxes de chaque collectivité et de la part du prélèvement de péréquation a été réparti comme suit en 1997:

- 77.26 % ont servi à alimenter des subventions avec clé de répartition, qui ont été attribuées aux communes, districts urbains et districts ruraux, et aux associations de protection sociale des Etats, ainsi qu'à compenser des dépenses spéciales (montant A de la péréquation financière);
- 22.74 % ont servi à soutenir les investissements des communes et des districts ruraux (montant B de la péréquation financière).

i. Montant A de la péréquation financière

Les fonds destinés à compenser des dépenses spéciales, dont:

- les coûts municipaux de financement des organes administratifs inférieurs de l'Etat;
- les coûts, autres que ceux afférents au personnel enseignant, des services scolaires municipaux;
- les coûts afférents à la circulation des véhicules de tourisme;
- les coûts de l'aide sociale;
- les coûts afférents à l'éducation;

sont prélevés sur le montant A de la péréquation financière.

Le solde du montant A de la péréquation financière est affecté à des subventions avec clé de répartition, qui sont attribuées aux communes, districts urbains ou ruraux et aux associations de protection sociale des Etats. Pour calculer le montant des subventions de ce type, on met en balance le revenu fiscal et les besoins de chaque collectivité. Le revenu fiscal municipal comprend les éléments suivants: recettes produites par l'impôt foncier, par la taxe sur les activités industrielles et commerciales (déduction faite du prélèvement opéré sur cette taxe) et de la part de l'impôt sur le revenu attribué aux communes. Les besoins généraux d'une commune sont déterminés en fonction d'un indice des besoins calculé en multipliant le chiffre de la population par un certain montant par habitant (ce montant augmente en même temps que la population).

Si les besoins dépassent le revenu fiscal, la commune reçoit une subvention avec clé de répartition, dont le montant varie en fonction de l'insuffisance du revenu fiscal. Les communes dont les ressources financières sont faibles reçoivent une compensation intégrale, à concurrence de 60 % de leurs besoins (garantie de base); les besoins non satisfaits au-delà de cette garantie de base sont financés à concurrence de 70 % au moyen de subventions avec clé de répartition.

Le système de prestation de ces subventions destinées à compenser l'insuffisance du revenu fiscal comporte ainsi des aspects tant verticaux (couverture des besoins) qu'horizontaux (compensation financière) de la péréquation financière.

ii. Montant B de la péréquation financière

Le montant B de la péréquation financière est destiné à alimenter des subventions aux investissements municipaux accordées, dans la grande majorité des cas, pour des actions ponctuelles concrètes (capital de péréquation, fonds mutuels municipaux); dans quelques cas, elles sont accordées sans objet spécifique (subventions pour investissements municipaux).

b. Prélèvement de péréquation financière

Le prélèvement de péréquation financière, qui est versé par les communes et les districts ruraux, est essentiellement un instrument de péréquation financière horizontale. Le montant de ce prélèvement est proportionnel au revenu fiscal. Il est calculé en fonction du revenu fiscal global des communes et des districts ruraux, qui comprend le revenu fiscal (pour les communes, les impôts foncier et immobilier, et la part de l'impôt sur le revenu attribuée aux communes; pour les districts ruraux, les taxes sur les transactions immobilières) et les subventions avec clé de répartition des fonds, dont le montant varie en fonction de l'insuffisance du revenu fiscal.

Au total, 81,69 % du prélèvement de péréquation financière alimentent le montant A de la péréquation financière; l'Etat perçoit le solde.

c. Péréquation des charges en matière de circulation

La péréquation des charges en matière de circulation occupe une place particulière parmi les péréquations des charges spéciales prévues dans la législation sur la péréquation financière, en ceci que les fonds qui lui sont destinés ne proviennent pas du montant de la péréquation financière; en fait, l'Etat verse un montant provenant des taxes sur les véhicules.

Les fonds (453,6 million DM dans le budget fédéral de 1997) sont disponibles pour le soutien des projets d'investissement concernant la construction des routes municipales et le transport public local.

8.4. Autres sources de revenus

Les redevances et taxes payées par les utilisateurs des services des autorités locales/régionales ont été de 42 669,3 million DM en 1996. La base légale pour établir ces contributions est constituée par les lois des Etats. Les contributions sont perçues comme une compensation pour les coûts générés par la création, le fonctionnement et l'élargissement des équipements ou installations pour permettre l'utilisation de ces services et avoir des avantages économiques.

Les revenus autres que les impôts, les taxes, les subventions et les redevances s'élevaient en 1996 à 55 669,7 million DM. Ils comprennent notamment les loyers et les revenus des concessions, les taxes des licences, les produits des ventes et l'emprunt.

8.5. Emprunts

8.5.1. Autorisation d'emprunter

En règle générale, les communes doivent obtenir de l'instance chargée de contrôler la légalité de leurs actes l'autorisation d'emprunter le montant total qu'elles ont en vue, conformément aux dispositions de leur budget annuel (approbation générale).

L'approbation doit être donnée ou refusée sur la base d'un critère: la bonne gestion de leur budget. En règle générale, elle doit être refusée si les engagements souscrits au titre de l'emprunt dépassent les capacités à long terme de la commune.

L'approbation peut être accordée sous certaines clauses et conditions. Ces clauses et conditions ne sont acceptables qu'aux fins de préserver la bonne gestion du budget et d'assurer la vitalité à long terme de l'économie locale. Par exemple, ces clauses et conditions peuvent servir à garantir:

- que certains plafonds ne soient pas dépassés dans le service total de la dette;
- que des conditions d'emprunt appropriées et conformes aux lois du marché soient convenues, et/ou
- que les emprunts soient affectés en premier lieu à certaines tâches de haute priorité.

En général, il n'est pas prévu d'approuver cas par cas les conditions régissant l'emprunt légalement convenues avec le prêteur. Il n'y a d'exception à cette règle que si, en application du chapitre 19 de la loi destinée à promouvoir la stabilité et la croissance économiques (législation fédérale d'encadrement de l'économie), les recours au crédit sont limités ou si les emprunts doivent être levés avant l'établissement du budget définitif.

La situation actuelle ne tient pas compte des critères de convergence concernant les emprunts du secteur public, dont l'importance est décisive en vue de l'introduction de la monnaie européenne unique.

8.5.2. Source des emprunts

La majorité des emprunts sont contractés sur le marché financier – surtout banques, caisses d'épargne et autres institutions de crédit. Ils le sont aussi auprès des sociétés spécialisées dans les pensions complémentaires, des sociétés de crédit immobilier, des compagnies d'assurance et d'autres organismes, ou sont financés par l'émission des obligations municipales. Une faible partie des fonds empruntés provient du gouvernement fédéral, du fonds spécial ERP (*Programme de redressement européen-Sondervermögen*), des Etats et des collectivités locales.

8.5.3. Emprunts à l'étranger

Les communes et les districts ruraux n'ont contracté à l'étranger que des emprunts de faible montant. La principale raison en est que des frais et des conditions supplémentaires défavorables, ainsi qu'un risque accru, rendent les crédits d'origine étrangère moins attractifs.

Aucune autorisation spéciale n'est requise pour contracter des emprunts à l'étranger. Néanmoins, la législation sur les échanges avec l'étranger peut imposer certaines limitations. L'apport de capital peut être soumis à une approbation préalable par les réglementations en vigueur dans ce domaine. De plus, en application de la législation sur les devises, les ressortissants allemands doivent obtenir l'approbation préalable de la *Bundesbank* pour contracter des emprunts dans une monnaie autre que le *Deutschmark*.

Des garanties de l'Etat ou d'autres instances ne sont pas nécessaires et, en général, ne sont pas non plus fournies.

On ne dispose pas d'informations au sujet des emprunts que les communes ont contractés à l'étranger.

8.6. Contrôle économique exercé par les instances supérieures

En ce qui concerne leur gestion budgétaire et économique, les communes sont soumises au contrôle expressément prévu par les chartes municipales. Ce contrôle est exercé par des organismes de l'Etat. Il se limite en général à vérifier la légalité de la gestion.

L'organe de contrôle de la légalité des actes doit recevoir notification de certaines catégories d'actes des communes (tels que l'adoption d'arrêtés, les décisions relatives à la vente de biens municipaux); son approbation est requise pour d'autres actes (tels que les emprunts: approbation du montant global; constitution de cautions et garanties). Les communes doivent établir leur budget en fonction d'une planification financière étalée sur cinq ans (cela résulte des principes de droit fédéral applicables aux questions budgétaires). La planification financière et budgétaire des communes est liée à la planification économique de l'ensemble du secteur public du fait des données statistiques en matière de planification financière.

Dans la gestion de leur budget, les communes doivent tenir compte des exigences de l'équilibre macro-économique. Elles doivent observer les règlements fédéraux en vigueur (article 109 de la loi fondamentale, en liaison avec les paragraphes 1 et 16 de la loi sur la stabilité et la croissance).

La surveillance exercée par l'autorité judiciaire peut suffire à garantir que les communes préserveront leur équilibre économique. En outre, le montant des emprunts municipaux peut être limité en application du paragraphe 19 de la loi sur la stabilité et la croissance (qui prévoit que l'endettement ne peut dépasser certaines limites).

Toutes les mesures à prendre par l'instance de contrôle de la légalité des actes visent à garantir que les communes exercent en permanence leurs responsabilités.

9. CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

9.1. Contrôle administratif général des actes des collectivités locales et régionales

Les communes et les districts ruraux sont soumis au contrôle de l'Etat. Ce contrôle est exercé par l'organe de contrôle de la légalité des actes. Les statuts municipaux des divers Etats précisent quel organe remplit cette fonction. En règle générale, le contrôle de la légalité des actes des communes appartenant à un district donné est exercé par l'administration du district; pour les districts ruraux et les villes non rattachées à un district, l'organe de contrôle appartient au niveau administratif intermédiaire de l'Etat (si ce niveau existe) et, par exemple, les conseils de district (*Regierungspräsidien*) assument ce rôle. Si ce niveau administratif n'existe pas, le ministère de l'Intérieur fait généralement fonction d'organe de contrôle de la légalité des actes. En outre, le ministère de l'Intérieur est dans tous les cas l'organe suprême de contrôle de la légalité des actes.

9.2. Types de contrôle

De manière générale, le contrôle exercé sur les communes concerne la légalité de leurs actes; en d'autres termes, le contrôle de l'Etat se limite, dans le domaine de responsabilité non régi par des directives, à vérifier la légalité du mode d'accomplissement des actes. Il n'existe de contrôle de l'opportunité, dits contrôle technique, que pour les tâches afférentes à des entreprises menées sur instruction du gouvernement fédéral.

En ce qui concerne tant le contrôle de la légalité des actes que le contrôle technique, l'organe de contrôle dispose des mêmes moyens de surveillance, qui sont:

- Le droit d'être informé:
L'organe de contrôle de la légalité des actes peut demander des informations concernant une affaire donnée;
- Le droit de faire objection:
Il peut s'opposer à la prise d'effet ou au maintien en vigueur de certaines mesures;
- Le droit d'émettre des directives:
La commune peut être invitée à prendre certaines mesures en vue de remplir ses obligations légales;
- Le droit de se substituer à la commune:
L'organe de contrôle de la légalité des actes peut se substituer à la commune dans l'exécution de certaines mesures;
- La désignation d'un mandataire:
L'organe de contrôle de la légalité des actes peut désigner un mandataire chargé de remplir en totalité ou en partie les obligations de la commune.

Le contrôle ne doit ni empiéter sur la prérogative de la commune de prendre des décisions, ni porter atteinte à sa volonté d'assumer ses responsabilités. Conformément au principe qui impose de limiter au minimum toute intervention, l'usage de moyens de contrôle plus étendu n'est envisagé que là où des moyens de portée plus limitée ont échoué.

9.3. Recours ouverts aux collectivités locales et régionales contre l'exercice indu de contrôles administratifs

Une commune ou un district rural dispose de remèdes de droit administratif pour se protéger contre l'exercice indu du contrôle de la légalité de ses actes. Dans le domaine de la surveillance technique (concernant les tâches soumises à des directives), une protection juridique ne peut être obtenue que si l'organe de contrôle a outrepassé les limites de son droit d'émettre des directives.

Les collectivités locales ont le droit de faire appel auprès des tribunaux de l'Etat ou des tribunaux constitutionnels fédéraux contre les interventions susceptibles de porter atteinte au principe de l'autonomie locale (article 28, paragraphe 2, de la loi fondamentale, ou bien en vertu de la constitution de l'Etat concerné).

9.4. Vérification des comptes des collectivités locales et régionales

La gestion budgétaire des collectivités locales est vérifiée dans le cadre du contrôle général de la légalité des actes.

La commune elle-même est chargée d'effectuer en premier lieu la vérification des comptes au niveau local. La vérification des comptes au niveau régional peut être effectuée par les organismes de contrôle, les cours des comptes des Etats, ou des institutions spéciales (par exemple, en Bavière, l'Association de vérification des comptes au niveau local).

10. RECOURS OUVERTS AUX PARTICULIERS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

Dans leurs actions, les communes sont pleinement intégrées à la structure générale de l'Etat. Afin de se protéger contre les décisions des communes et des districts ruraux, le particulier utilise toutes les voies de recours dont il dispose également pour se protéger contre les décisions des organismes de l'Etat. En règle générale, les questions juridiques sont tranchées par les tribunaux administratifs.

11. PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL ET REGIONAL

11.1. Définition des principales catégories de personnel

Comme les autres agents des services publics, les agents des communes se rangent dans les principales catégories suivantes:

- **Fonctionnaires:**
Catégorie d'employés exerçant leur fonction dans le cadre d'une relation particulière de service et de confiance régie par le droit public. Les aspects juridiques de cette relation sont pour la plupart définis par la loi.
- **Employés:**
Leurs conditions de travail sont régies par le droit privé (employés des services publics qui exercent essentiellement des activités de caractère intellectuel).
- **Travailleurs:**
Leurs conditions de travail sont régies par le droit privé (employés des services publics dont l'activité consiste essentiellement en travaux manuels). Les conditions de recrutement et la rémunération des employés et des travailleurs sont réglementées par les conventions collectives.

11.2. Autorité chargée du recrutement

Dans les communes, les questions relatives à l'administration, aux finances et au personnel relèvent normalement du maire ou du chef de l'administration; dans les districts ruraux, du chef de l'administration ou du plus haut fonctionnaire du district. Pour les questions relatives au personnel, en particulier dans certains cas précis (par exemple, dérogations aux règlements), le comité du personnel de l'Etat ou l'organe de contrôle municipal peut être responsable.

11.3. Effectifs du personnel

Au 30 juin 1995, les communes et les districts employaient au total 1 733 923 personnes, et les unions administratives locales, 66 473 (effectif total du personnel du secteur public: 5 371 699). Ventilé selon les catégories susmentionnées, ce personnel se répartit ainsi:

| | | Communes/ districts | Unions administratives locales | Total |
|--------------------------|----------------|------------------------|--------------------------------------|---------|
| Temps complet | Fonctionnaires | 166 065 | 2 637 | 168 702 |
| | Employés | 784 949 | 31 244 | 816 193 |
| | Travailleurs | 333 940 | 16 874 | 350 814 |
| Temps partiel | Fonctionnaires | 11 022 | 113 | 11 135 |
| | Employés | 260 864 | 9 340 | 270 209 |
| | Travailleurs | 177 073 | 6 265 | 183 338 |

12. REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS

Des réformes du droit constitutionnel local de vaste portée ont été menées dans certains Etats, par exemple l'abolition de la dualité des postes de direction (Rhénanie du Nord-Westphalie, Basse Saxe) et l'introduction de l'élection directe des maires, ainsi que certains aspects d'une participation civique directe (référendums et décrets des citoyens). En conséquence, aucune nouvelle réforme d'ensemble n'est actuellement envisagée. De menues adaptations sont introduites dans tous les Etats en fonction de faits nouveaux et de nouvelles exigences.

Au cours de la réforme administrative qui s'achève actuellement, les Etats ont introduit ces dernières années des clauses dites «expérimentales» dans les constitutions locales. Ils ont ainsi rendu possible aux collectivités locales d'obtenir sur demande une exemption de la législation budgétaire et organisationnelle en vigueur. De ce fait, les collectivités locales peuvent désormais moderniser leurs méthodes administratives en adoptant de nouveaux modèles de direction et l'adapter en fonction de leurs maigres ressources.